

Zur Abgrenzung der Kompetenzen zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten bei der Durchführung völkerrechtlicher Verträge

– unter besonderer Berücksichtigung des Umweltrechts –

Astrid Epiney/Dominique Gross

Dieser Beitrag wurde erstmals wie folgt veröffentlicht:

Astrid Epiney/Dominique Gross, Zur Abgrenzung der Kompetenzen zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten bei der Durchführung völkerrechtlicher Verträge – unter besonderer Berücksichtigung des Umweltrechts -, EurUP 2005, S. 2-12. Es ist möglich, dass die Druckversion – die allein zitierfähig ist – im Verhältnis zu diesem Manuskript Abweichungen enthält.

I. Problemstellung

Die bisherige Auseinandersetzung in Literatur¹ und Rechtsprechung² mit der Abgrenzung der Außenkompetenzen von Gemeinschaft und Mitgliedstaaten konzentriert sich weitgehend auf die Problematik der Zuständigkeit zum Abschluss völkerrechtlicher Verträge. Hingegen ist die Frage, wer für die Durchführung – also den Erlass interner Rechtsakte, die zur effektiven Beachtung und damit eben „Durchführung des Vertrages notwendig sind – von durch die Gemeinschaft und ggf. die Mitgliedstaaten abgeschlossenen völkerrechtlichen Verträgen zuständig bzw. gar verpflichtet ist, weder in der Rechtsprechung³ noch in der Literatur

¹ Vgl. jüngst die Aufarbeitung der Diskussion und die Klärung einiger zentraler dogmatischer Fragestellungen spezifisch in Bezug auf den Umweltbereich bei *Astrid Epiney/Dominique Gross, Zur Abgrenzung der Außenkompetenzen von Gemeinschaft und Mitgliedstaaten im Umweltbereich – unter besonderer Berücksichtigung ausgewählter Aspekte des Gewässerschutzes -, UTR 2004, 27 ff.*; *Astrid Epiney/Dominique Gross, Kompetenzverteilung zwischen der EG und ihren Mitgliedstaaten – Grundlagen*, in: Simon Marr/Peter Beyer/Julia Rüsche/Astrid Epiney/Dominique Gross, EG-Kompetenzen bei völkerrechtlichen Verträgen im Umweltbereich unter besonderer Berücksichtigung des OSPAR-Übereinkommens, 2004, 5 ff., jeweils mit zahlreichen weiteren Nachweisen, auf die hier daher verzichtet wird.

² Vgl. EuGH, Rs. 22/70 (AETR), Slg. 1971, 263; EuGH, verb. Rs. 3, 4, 6/76 (Kramer u.a.), Slg. 1976, 1279; EuGH, Gutachten 1/76 (Stilllegungsfonds), Slg. 1977, 741; EuGH, Gutachten 1/94 (WTO), Slg. 1994, I-5267; EuGH, Gutachten 2/91 (ILO), Slg. 1993, I-1061; EuGH, Gutachten 1/94 (WTO), Slg. 1994, I-5267; EuGH, Gutachten 2/92 (OECD), Slg. 1995, I-521; EuGH, Gutachten 2/00 (Protokoll von Cartagena), Slg. 2001, I-9713; EuGH, verb. Rs. C-466/98 u.a. (open skies-Abkommen), Slg. 2002, I-9427 ff.

³ Interessant ist in diesem Zusammenhang auch, dass der EuGH im Gutachten 2/00 (Slg. 2001, I-9713), in dem es u.a. um die Zuständigkeit der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten für den Abschluss des Cartagena-Protokolls ging, die Frage der Zuständigkeit zur Durchführung des Protokolls, die von der Kommission aufgeworfen worden war, offen ließ, und zwar mit dem Hinweis auf den Sinn des Gutachtenverfahrens: Dem Zweck des Art. 300 Abs. 6 EGV zu verhindern, dass Komplikationen entstehen, in dem eine gemeinschaftliche Handlung primärrechtswidrig, aber völkerrechtlich verbindlich ist, entspreche es nicht, wenn der Gerichtshof auch Antwort auf die Frage geben müsste, welchen Einfluss der Umfang der jeweiligen Zuständigkeiten der Gemeinschaft und ihrer Mitgliedstaaten auf die Durchführung des Protokolls haben könnte. S. auch EuGH, Gutachten 1/76 (Stilllegungsfonds), Slg. 1977, 741, Ziff. 10; EuGH, Beschluss 1/78 (Internationale Atomenergieorganisation), Slg. 1978, 2151, Ziff. 36.

abschließend geklärt⁴. Dabei ist diese Fragestellung von großer rechtlicher und praktischer Bedeutung, nehmen doch die völkerrechtlichen Vorgaben in zahlreichen Bereichen beständig zu, so dass ein gewichtiger Teil der gemeinschaftlichen Regelungen in manchen Bereichen (auch) auf völkerrechtliche Vorgaben zurückzuführen ist. Dies gilt auch und gerade im Umweltbereich, wo bereits ein kurzer Blick auf die von der Gemeinschaft und häufig ihren Mitgliedstaaten abgeschlossenen Verträge⁵ die Bedeutung des Völkerrechts in diesem Bereich zu illustrieren vermag.

Vor diesem Hintergrund kann die Zielsetzung des folgenden Beitrags dahingehend zusammengefasst werden, dass – ausgehend von den Grundsätzen der Kompetenzverteilung zwischen der Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten im Außenbereich (II.) – den sich im Zusammenhang mit der innergemeinschaftlichen Durchführung völkerrechtlicher Verträge stellenden Rechtsfragen nachgegangen werden soll (III.). Beispielhaft soll dabei jeweils auf das (gemeinschaftliche) Gentechnikrecht Bezug genommen werden⁶, wobei der vom sog. Cartagena-Protokoll⁷ erfasste Bereich im Vordergrund steht. Dieser drängt sich nicht nur

⁴ Gelegentlich wird das Problem aber durchaus erwähnt, allerdings hauptsächlich in der älteren Literatur. Vgl. etwa *Klaus D. Stein*, Der gemischte Vertrag im Recht der Außenbeziehungen der EWG, 1976, 173 f.; *Charles-Edouard Held*, Les accords internationaux conclus par la Communauté économique européenne, 1977, 193; *Christoph W. Vedder*, Die auswärtige Gewalt des Europa der Neun, 1980, 226; Bezeichnend ist, dass selbst in spezifisch den Außenkompetenzen gewidmeten vertieften Auseinandersetzungen diese Problematik teilweise gar nicht erwähnt wird (so *Walter Frenz*, Außenkompetenzen der Europäischen Gemeinschaften und der Mitgliedstaaten im Umweltbereich, 2001; *Wolff Heintschel von Heinegg*, EG im Verhältnis zu internationalen Organisationen und Einrichtungen – zugleich zur Vertragsschlusskompetenz der Gemeinschaften im Bereich des Umweltschutzes, in: Hans-Werner Rengeling (Hrsg.), Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht, 2. Aufl., 2003, § 22) oder nur sehr knapp angesprochen wird (so *Cornelia Eberle*, Die EG als Partei internationaler Umweltschutzübereinkommen: Fragen des Abschlusses von Übereinkommen und deren Implementierung, 2001, 240-243; *Piet Eeckhout*, External Relations of the European Union. Legal and Constitutional Foundations, 2004, 220).

⁵ S. die Übersicht über die wichtigsten, auch von der Gemeinschaft ratifizierten Abkommen bei *Heintschel von Heinegg*, EUDUR I (Fn. 4), § 22, Rn. 43 ff.

⁶ Ohne dass dieses dabei im Einzelnen analysiert werden kann.

⁷ Protokoll von Cartagena über die biologische Sicherheit zum Übereinkommen über die biologische Vielfalt, ABl. 2000 L 201, 50 ff. Vgl. zu diesem aus der mittlerweile reichhaltigen Literatur etwa *Christoph Bail/Robert Falkner/Helen Marquard* (Hrsg.), The Cartagena Protocol on Biosafety, 2002; *Martin Scheyli*, Das Cartagena-Protokoll über biologische Sicherheit zur Biodiversitätskonvention, ZaöRV 2000, 771 ff.; *Rafe Pomerance*, The Biosafety Protocol: Cartagena and Beyond, NYULJ 1999/2000, 614 ff.; *Barbara Eggers/Ruth Mackenzie*, The Cartagena Protocol on Biosafety, Journal of International Economic Law 2000, 525 ff.; *Karen Graziano*, Biosafety Protocol: Recommendations to Ensure the Safety of the Environment, Colorado Journal of International Environmental Law and Policy 1996, 179 ff.; *Arthur Steinmann/Lutz Strack*, Die Verabschiedung des „Biosafety-Protokolls“ – Handelsregelungen im Umweltgewand?, NuR 2000, 367 ff.; *Paul E. Hagen/John Barlow Weiner*, The Cartagena Protocol on Biosafety: New Rules for International Trade in Living Modified Organisms, The Georgetown International Environmental Law Review 2000, 697 ff.; *Peter-Tobias Stoll*, Controlling the risks of genetically modified organisms: the Cartagena Protocol on Biosafety and the SPS agreement, Yearbook of International Environmental Law 2000, 82 ff.; *Elisabetta Righini*, Il protocollo di Cartagena sulla biosicurezza e gli accordi sul commercio internazionale, Rivista di diritto internazionale 2001, 654 ff.; *Peter Newell/Ruth Mackenzie*, The 2000 Cartagena protocol on biosafety: legal and political dimensions, Global Environmental Change 2000, 313 ff.; *Bernhard Jank/Helmut Gaugitsch*, Decision making under the Cartagena Protocol on Biosafety, TRENDS in Biotechnology 2001, 194 ff.; *Asif H. Querishi*, The Cartagena Protocol on Biosafety and the WTO: co-existence or incoherence?, International and Comparative Law Quarterly 2000, 835 ff.; *Secretariat of the Convention on Biological Diversity* (Hrsg.), Cartagena Protocol on Biosafety: From negotiation to implementation, <http://www.biodiv.org/doc/publications/bs-brochure-02-en.pdf>, besucht am 5.8.2004.

deshalb auf, weil die Frage der gemeinschaftlichen Kompetenz zum Abschluss des Protokolls Gegenstand eines jüngeren Gutachtens des EuGH war⁸, sondern auch vor dem Hintergrund, dass in diesem Bereich Weiterentwicklungen zu erwarten sind und die gemeinschaftliche Rechtsetzungstätigkeit hier mittlerweile beachtliche Ausmaße in quantitativer und qualitativer Hinsicht angenommen hat⁹, wobei u.a. auf die VO 1946/2003¹⁰, die das Cartagena-Protokoll umfassend durchführen soll, hinzuweisen ist.

II. Zu den Grundsätzen der Kompetenzverteilung zwischen EG und Mitgliedstaaten im Außenbereich

Die im Folgenden nicht im Vordergrund stehenden, aber im Zusammenhang mit der Frage der Kompetenzverteilung bei der Durchführung völkerrechtlicher Verträge relevante Frage der Kompetenzverteilung zwischen Gemeinschaft und Mitgliedstaaten für den Abschluss völkerrechtlicher Verträge soll hier nur knapp, sehr ergebnisorientiert und damit ohne ausführliche dogmatische Auseinandersetzung zusammen gefasst werden¹¹. Dabei können – neben dem hier nicht erörterten Verfahren zum Abschluss völkerrechtlicher Verträge (Art. 300 EGV) – zwei Aspekte unterschieden werden: Existenz und Reichweite einer gemeinschaftlichen Kompetenz zum Abschluss völkerrechtlicher Verträge (1.) und der ggf. gegebene ausschließliche Charakter der gemeinschaftlichen Kompetenz (2.).

1. Zur Kompetenz der EG zum Abschluss völkerrechtlicher Verträge

⁸ EuGH, Gutachten 2/00 (Protokoll von Cartagena), Slg. 2001, I-9713.

⁹ Zur RL 2001/18 über die absichtliche Freisetzung und das Inverkehrbringen gentechnisch veränderter Organismen (ABl. 2001 L 106, 1) und zur Systemrichtlinie 90/219 über die Anwendung genetisch veränderter Mikroorganismen in geschlossenen Systemen (ABl. 1990 L 117, 1) sind nämlich verschiedene weitere gentechnikspezifische Rechtsakte hinzugetreten: Zunächst ist die VO 1829/2003 vom 22. September 2003 über genetisch veränderte Lebens- und Futtermittel (ABl. 2003 L 268, 1) zu erwähnen, womit die Zulassung gentechnisch veränderter Lebensmittel aus dem Anwendungsbereich der Novel Food-Verordnung 258/97 (ABl. 1997 L 43, 1) herausgelöst und zusätzlich ein neues Regime für das Inverkehrbringen gentechnisch veränderter Futtermittel geschaffen wurde. Weiter ist auf die VO 1830/2003 über die Rückverfolgbarkeit und Kennzeichnung gentechnisch veränderter Organismen und die Rückverfolgbarkeit von aus gentechnisch veränderten Organismen hergestellten Lebens- und Futtermitteln (ABl. 2003 L 268, 24) zu erwähnen. Daneben bestehen in der EG diverse weitere Rechtsakte, die jedenfalls unter anderem den Umgang mit der modernen Biotechnologie regeln, die hier nicht im Einzelnen erörtert werden sollen. Vgl. zum gemeinschaftlichen Gentechnikrecht etwa *Brian Sheridan*, EU Biotechnology Law & Practice. Regulating Genetically Modified & Novel Food Products, 2001, 21 ff.; *Theofanis Christoforou*, The Regulation of Genetically Modified Organismen in the European Union: the Interplay of Science, Law and Politics, CMLRev. 2004, 637 ff.; *Udo Di Fabio/Sebastian Kreiner*, Bio- und Gentechnik, in: Hans-Werner Rengeling (Hrsg.), Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht, 2. Aufl., 2003, § 63, die auch auf die Umsetzung eingehen. S. auch den Überblick bei *Astrid Epiney*, Umweltrecht in der EU, 2. Aufl., 2005, 317 ff.

¹⁰ Verordnung (EG) 1946/2003 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Juli 2003 über grenzüberschreitende Verbringungen genetisch veränderter Organismen, ABl. 2003 L 287, 1.

¹¹ Vgl. ausführlich hierzu die Nachweise in Fn. 1.

Die grundsätzliche Existenz einer gemeinschaftlichen Kompetenz zum Abschluss völkerrechtlicher Verträge ergibt sich einerseits aus den wenigen ausdrücklichen vertraglichen Grundlagen (im Wesentlichen Art. 133 EGV für Zoll- und Handelsabkommen und Art. 310 EGV für Assoziierungsabkommen), andererseits aus den durch die sog. AETR-Rechtsprechung¹² entwickelten impliziten Außenkompetenzen, die sich aus der Zuweisung interner Kompetenzen ergeben. Damit ist die Gemeinschaft in allen Bereichen zum Abschluss völkerrechtlicher Verträge befugt, in denen ihr im Innenverhältnis eine Rechtsetzungskompetenz zusteht, so dass von einer Parallelität zwischen Innen- und Außenkompetenzen auszugehen ist¹³. Im Umweltbereich ergeben sich die Außenkompetenzen der Gemeinschaft nicht aus Art. 174 Abs. 4 EGV, sondern aus Art. 175 EGV¹⁴.

2. Zur Ausschließlichkeit der gemeinschaftlichen Kompetenzen

Ausschließlicher Charakter – in dem Sinn, dass nur die Gemeinschaft unter Ausschluss der Mitgliedstaaten völkerrechtliche Verträge abschließen kann – kommt den impliziten Außenkompetenzen der Gemeinschaft nach der Rechtsprechung nur in drei Fallgestaltungen zu¹⁵:

- Die Gemeinschaft hat von ihren Innenkompetenzen bereits erschöpfend Gebrauch gemacht, so dass die entsprechende Materie bereits im Innenbereich abschließend geregelt ist.
- Oder die Materie kann sinnvoll (sozusagen aus der Natur der Sache heraus) nur durch eine externe Regelung erfasst werden bzw. die Zielsetzungen der internen Regelungsbefugnis können nur dann effektiv umgesetzt werden, wenn eine entsprechende Außenkompetenz besteht¹⁶.

¹² EuGH, Rs. 22/70 (AETR), Slg. 1971, 263, sowie aus der Folgerechtsprechung in erster Linie EuGH, Gutachten 1/94 (WTO), Slg. 1994, I-5267.

¹³ Ausdrücklich denn auch EuGH, Gutachten 2/91 (ILO), Slg. 1993, I-1061; zu dieser Parallelität *Siegfried Breier*, Die völkerrechtlichen Vertragsschlusskompetenzen der Europäischen Gemeinschaft und ihrer Mitgliedstaaten im Bereich des Umweltschutzes, EuR 1993, 340 (349). Zur dogmatischen Begründung m.w.N. *Andrea Ott*, Gatt und WTO im Gemeinschaftsrecht, 1997, 192 f.

¹⁴ Dies ist teilweise umstritten. S. zur Diskussion m.w.N. aus Literatur, Rechtsprechung und Praxis *Epiney/Gross*, UTR 2004 (Fn. 1), 27 (32 ff.).

¹⁵ Vgl. im Einzelnen zur Reichweite dieser Kriterien unter besonderer Berücksichtigung des Umweltbereichs *Epiney/Gross*, in: EG-Kompetenzen (Fn. 1), 5 (16 ff.).

¹⁶ Zu diesen beiden Fallgestaltungen EuGH, Gutachten 1/94 (WTO), Slg. 1994, I-5267, insbesondere Ziff. 85 f., 99 f.; s. auch EuGH, Gutachten 2/92 (OECD), Slg. 1995, I-521, Ziff. 31 f. Zur Rechtsprechung *Christine Kaddous*, Le droit des relations extérieures dans la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes, 1998, 248 ff.; *Eckart Klein/Frank Kimms*, Die Kompetenz der Europäischen Gemeinschaft zum Abschluss umweltschutzrelevanter Verträge, UTR 1996, 53 (69 f.); speziell zum WTO-Gutachten *Meinhard Hilf*, Die EG-Außenkompetenzen in Grenzen. Das Gutachten des EuGH zur Welthandelsorganisation, EuZW 1995, 7 ff.; *Rudolf Geiger*, Vertragsschlusskompetenzen der Europäischen Gemeinschaft und auswärtige Gewalt der Mitgliedstaaten, JZ 1995, 973 ff. Neuerdings aus der Rechtsprechung EuGH, verb. Rs. C-467/98 (Kommission/Dänemark), Slg. 2002, I-9519 („open skies-Abkommen“), wo der EuGH die bislang entwickelten Grundsätze auf den Bereich des Luftverkehrs (entsprechende Abkommen einiger Mitgliedstaaten mit den USA) anwendete.

- Schließlich ist nach der Rechtsprechung des EuGH eine ausschließliche Kompetenz der Gemeinschaft dann anzunehmen, wenn der Abschluss eines Vertrages durch die Mitgliedstaaten in einem bestimmten Bereich das Beeinträchtigungsverbot des Art. 10 EGV verletzt¹⁷.

Die Existenz einer solchen ausschließlichen Gemeinschaftskompetenz entfaltet insofern eine „Sperrwirkung“ für die Mitgliedstaaten, als diese bei Vorliegen der genannten Voraussetzungen nicht (mehr) zum Abschluss entsprechender völkerrechtlicher Verträge befugt sind. Dies impliziert dann auch, dass in denjenigen Fällen, in denen keine ausschließliche gemeinschaftliche Außenkompetenz zum Abschluss eines bestimmten Vertrages besteht, die Mitgliedstaaten als Vertragspartner zu beteiligen sind, so dass hier nur gemischte Verträge in Betracht kommen¹⁸, was aber nichts an der Existenz selbst der Außenkompetenzen der Gemeinschaft ändert.

In der Praxis ist bei der Frage nach der Existenz einer ausschließlichen gemeinschaftlichen Außenkompetenz die Frage nach der Abgeschlossenheit der bereits bestehenden internen Regelungen von besonderer Bedeutung. Diese kann naturgemäß nicht allgemein-abstrakt, sondern nur in Anknüpfung an den jeweiligen Regelungsgehalt der relevanten Sekundärrechtsakte beurteilt werden, wenn auch gewisse allgemeine „Leitlinien“ formuliert werden können¹⁹. Im Ergebnis dürften sowohl die Regelungsreichweite als auch die Regelungstiefe der jeweiligen Rechtsakte sein, wobei darauf aufbauend entscheidend sein muss, dass die gemeinschaftlichen Regelungen als solche einen abschließenden und in sich geschlossenen Standard bilden sollen.

Für den Bereich des Gentechnikrechts war in der Vergangenheit insbesondere die Zuständigkeit der Gemeinschaft für Abschluss und Durchführung des Protokolls von Cartagena über die biologische Sicherheit zum Übereinkommen über die biologische Vielfalt²⁰ umstritten. Der EuGH kam im Gutachten 2/00²¹ zum Schluss, dass die Kompetenz

¹⁷ Vgl. Gutachten 2/91 (ILO), Slg. 1993, I-1061, Ziff. 13 ff. Zu diesem Aspekt im Einzelnen *Astrid Epiney*, Zur Tragweite des Art. 10 EGV im Bereich der Außenbeziehungen, in: *Liber Amicorum Georg Ress*, im Erscheinen.

¹⁸ Ausdrücklich *David O’Keeffe*, Exclusive, concurrent and shared competence, in: Alan Dashwood/Christophe Hillion (Hrsg.), *The General Law of E.C. External Relations*, 2000, 179 (193). Zur Problematik der gemischten Abkommen am Beispiel des Klimaschutzes *Frédéric Jacquemont*, *The EU and Climate Change: Is a Clarification of EU Legal Competence possible?*, elni 1/2001, 30 ff.

¹⁹ Hierzu ausführlich *Epiney/Gross*, in: *EG-Kompetenzen* (Fn. 1), 5 (16 ff.).

²⁰ Das Protokoll sieht in der Sache Regelungen in Bezug auf die Übertragung, Handhabung und Verwendung gentechnisch veränderter Organismen vor; erfasst wird auch die grenzüberschreitende Verbringung. Vgl. zu dem Protokoll die Nachweise in Fn. 7.

²¹ EuGH, Gutachten 2/00, Slg. 2001, I-9713, insbes. Ziff. 45 ff. Zu dem Gutachten etwa *Kyrill A. Schwarz*, Die Außenkompetenzen der Gemeinschaft im Spannungsfeld von internationaler Umwelt- und Handelspolitik – zugleich eine Anmerkung zum Gutachten 2/00 des EuGH vom 6.12.2001, *ZEuS* 2003, 51 ff.; *Christian Pitschas*, Anmerkung zu: EuGH: Zuständigkeit zum Abschluss des Protokolls von Cartagena, *EuZW* 2002, 117 ff.; *Christoph Herrmann*, Die EG-Außenkompetenzen im Schnittbereich zwischen internationaler Umwelt- und Handelspolitik, *NVwZ* 2002, 1168 ff.; *Christophe Maubernard*, L’“intensité modulable“ des compétences externes de la Communauté européenne et de ses Etats membres (l’avis 2/00 de la Cour du 6 décembre 2001 relatif à la conclusion du protocole de Carthagène sur la prévention des risques biotechnologiques), *RTDE* 2003, 229 ff.; s. auch *Steinmann/Strack*, *NuR* 2000 (Fn. 7), 367 ff.

zum Abschluss der Protokolls zwischen der Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten geteilt sei. Denn der Schwerpunkt der Regelungen des Protokolls und seine hauptsächlichen Zielsetzungen gingen dahin, die biologische Vielfalt vor den schädlichen Auswirkungen, die sich aus Tätigkeiten mit lebenden veränderten Organismen ergeben können, zu schützen, so dass Art. 175 EGV als Kompetenzgrundlage heranzuziehen sei. In diesem Rahmen sei aber keine ausschließliche Kompetenz der Gemeinschaft gegeben, da auf Gemeinschaftsebene im Geltungsbereich des Protokolls jedenfalls nur eine teilweise Harmonisierung erfolgt sei. Wenn auch etwas überrascht, dass der EuGH diese Feststellung ohne nähere Prüfung der genauen rechtlichen Tragweite der RL 2001/18 trifft, so war diese Schlussfolgerung sicherlich zum Zeitpunkt des Urteils im Ergebnis zutreffend; allerdings drängt sich angesichts der eingangs²² erwähnten Entwicklung des gemeinschaftlichen Gentechnikrechts – insbesondere²³ des Erlasses der VO 1829/2003²⁴ und 1830/2003²⁵ – die Frage auf, ob diese Feststellung heute noch zuträfe, und zwar unabhängig von der spezifisch zur Durchführung des Cartagena-Protokolls erlassenen VO 1946/2003. Ohne dieser Frage im vorliegenden Rahmen im Einzelnen nachgehen zu können, führt doch kaum etwas an der Erkenntnis vorbei, dass die EG heute einige der zentralsten Bereiche der völkerrechtlich vom Cartagena-Protokoll erfassten Bereiche innergemeinschaftlich bereits umfassend geregelt hat. So bestehen jedenfalls für das Freisetungsverfahren von lebenden modifizierten Organismen (LMO), für die Genehmigung von LMO zur unmittelbaren Verwendung als Lebens- oder Futtermittel oder zur Verarbeitung sowie für das Risikoabschätzungsverfahren innergemeinschaftlich wohl abschließende Vorschriften. Hingegen belassen die gemeinschaftlichen Vorschriften den Mitgliedstaaten insbesondere bei der Beteiligung der Öffentlichkeit noch einen gewissen Spielraum.

III. Durchführung völkerrechtlicher Verträge durch Gemeinschaft und Mitgliedstaaten

In Bezug auf die Durchführung von durch die Gemeinschaft (und die Mitgliedstaaten) abgeschlossenen völkerrechtlichen Verträgen können zwei Problemkreise unterschieden werden: einerseits die Kompetenzverteilung zwischen Gemeinschaft und Mitgliedstaaten (1.), andererseits die Frage nach der Existenz und ggf. Reichweite einer gemeinschaftsrechtlichen Pflicht zur Durchführung von Verträgen (2.).

²² Oben I., Fn. 9.

²³ Wobei hier natürlich auch die RL 2001/18 von Bedeutung ist, die aber zum Zeitpunkt des Gutachtens des EuGH bereits erlassen war und von diesem auch ausdrücklich erwähnt wurde.

²⁴ VO 1829/2003 über genetisch veränderte Lebensmittel und Futtermittel, ABl. 2003 L 268, 1.

²⁵ VO 1830/2003 über die Rückverfolgbarkeit und Kennzeichnung von gentechnisch veränderten Organismen und von aus gentechnisch veränderten Organismen hergestellten Lebensmitteln, ABl. 2003 L 268, 24.

Dabei wird im Folgenden mit dem Begriff der „Durchführung“ auf die innergemeinschaftlichen Aspekte der Ausführung eines völkerrechtlichen Abkommens Bezug genommen. Weiter ist bereits an dieser Stelle darauf hinzuweisen, dass sich dieses Problem aufgrund des Umstandes, dass durch die Gemeinschaft abgeschlossenen völkerrechtlichen Verträge integrierende Bestandteile des Gemeinschaftsrechts werden und somit unmittelbar anwendbar sein können²⁶, in erster Linie in den Fällen stellt, in denen eine völkervertragsrechtliche Bestimmung nicht hinreichend genau und klar ist, um als solche unmittelbar angewandt zu werden, so dass sie der Durchführung bedarf.

1. Zur Kompetenzverteilung zwischen EG und Mitgliedstaaten

Schließt die Gemeinschaft völkerrechtliche Verträge ab, so werden diese „integrierende Bestandteile“ des Gemeinschaftsrechts, und die Gemeinschaft hat damit – wenn auch durch die Ausübung von Außenkompetenzen – „legifert“. Damit wird zunächst die Frage aufgeworfen, ob und ggf. inwieweit bereits der Abschluss völkerrechtlicher Verträge eine Art „Sperrwirkung“ nach sich zieht bzw. ziehen kann, da es hier auch um die Ausübung einer gemeinschaftlichen Kompetenz geht, mit der Folge, dass eine Sperrwirkung soweit einträte, wie die Vorgaben des völkerrechtlichen Vertrages reichen und die Gemeinschaft damit in diesem Rahmen allein zum Erlass der Durchführungsbestimmungen berechtigt wäre. Dies bedeutete letztlich eine Art „umgekehrte AETR-Rechtsprechung“²⁷ in dem Sinn, dass der Abschluss völkerrechtlicher Abkommen durch die Gemeinschaft eine Sperrwirkung für mitgliedstaatliche Regelungen in dem jeweiligen Sachgebiet bewirkte²⁸. Eine solche „Sperrwirkung“ hätte dann auch insoweit Auswirkungen für die Durchführungsbefugnisse der Mitgliedstaaten, als sie entsprechend eben nicht mehr zuständig wären.

Versucht man eine Annäherung an die Problematik, so ist als Ausgangspunkt festzuhalten, dass der Abschluss eines völkerrechtlichen Vertrages als solcher die interne Kompetenzverteilung zwischen Gemeinschaft und Mitgliedstaaten nicht modifizieren soll und kann²⁹. Denn allein der Abschluss eines völkerrechtlichen Vertrages kann an sich keinen Einfluss auf die durch den Vertrag selbst formulierten Kompetenzen der Gemeinschaft einerseits und der Mitgliedstaaten andererseits entfalten. Dies ändert allerdings nichts daran,

²⁶ Vgl. hierzu und den sich hier stellenden Rechtsfragen im Einzelnen *Astrid Epiney*, Zur Stellung des Völkerrechts in der EU, EuZW 1999, 5 ff.

²⁷ Vgl. einen ähnlichen Ausdruck bei *Eberle*, Die EG als Partei internationaler Umweltschutzübereinkommen (Fn. 4), 241.

²⁸ Vgl. für einen Überblick über die Thematik *Eberle*, Die EG als Partei internationaler Umweltschutzübereinkommen (Fn. 4), 241 ff.; s. auch *Nanette A. Neuwahl*, Shared Competence or Combined Incompetence? More on Mixity, CMLR 1996, 667 (676).

²⁹ Vgl. etwa EuGH, Gutachten 1/76 (Stilllegungsfonds), Slg. 1977, 741, Ziff. 10. Vgl. hierzu auch *Stein*, Der gemischte Vertrag (Fn. 4), 174; *Held*, Les accords internationaux (Fn. 4), 193; *Vedder*, Die auswärtige Gewalt (Fn. 4), 226; s. auch *Joni Heliskoski*, Mixed Agreements as a Technique for Organizing the International Relations of the European Community and its Member States, 2001, 101 ff.

dass der Abschluss eines völkerrechtlichen Vertrages im Rahmen der hier einschlägigen primärrechtlichen Regelungen von Bedeutung sein kann.

Auf dieser Grundlage ist dann für die Beantwortung der aufgeworfenen Frage zwischen allein durch die EG abgeschlossenen und gemischten Verträgen zu unterscheiden.

a) Nur durch die EG abgeschlossene Verträge

Hat die Gemeinschaft einen Vertrag allein abgeschlossen, steht er also in ihrer ausschließlichen Kompetenz aufgrund einer der drei oben³⁰ genannten Gründe, so liegt entweder bereits eine erschöpfende interne Regelung vor: Hier sind die Mitgliedstaaten sowieso schon aufgrund der erschöpfenden gemeinschaftsinternen Regelung vom Erlass der Durchführungsvorschriften und sonstiger Maßnahmen in dem betreffenden Bereich ausgeschlossen. Oder aber die ausschließliche Außenkompetenz ergibt sich aus einem anderen Grund (Natur der Sache oder Anwendung des Art. 10 EGV): In diesem Fall wurde der entsprechende Bereich mit dem Abschluss des völkerrechtlichen Vertrages in dem diesem zu entnehmenden Umfang geregelt. Fällt diese Regelung nun abschließend aus, was ebenso wie im Binnenbereich durch Auslegung zu ermitteln ist, so besteht kein Grund, diese im Außenbereich getroffene gemeinschaftsrechtliche Regelung anders als im Binnenbereich getroffene Regelungen zu behandeln. Damit können die Mitgliedstaaten keine eigenen, d.h. nicht auf den Vertrag oder gemeinschaftliche Durchführungsbestimmungen zurückgehende, Vorschriften in den Bereichen erlassen, die durch das Abkommen abschließend geregelt sind. In den übrigen Bereichen jedoch steht ihnen nach wie vor eine konkurrierende Befugnis zu, und sie können solange nationale Durchführungsmaßnahmen oder sonstige Maßnahmen ergreifen, wie die Gemeinschaft nicht tätig wird. Insoweit kommen also (wieder) die für die Abgrenzung der Kompetenzen von Gemeinschaft und Mitgliedstaaten im Binnenbereich maßgeblichen Grundsätze zur Anwendung.

Eine gemeinsame Haltung kann den Mitgliedstaaten dabei kaum abverlangt werden, geht es hier doch grundsätzlich gerade nicht um gemeinschaftliche Kompetenzen, so dass eine entsprechende Pflicht auch nicht aus dem Grundsatz der Gemeinschaftstreue abzuleiten ist³¹. In diesem recht seltenen Fall kann der Abschluss von Durchführungsabkommen deshalb sinnvoll sein³².

b) Gemischte Verträge

³⁰ S.o. II.2.

³¹ Zweifelnd aber *Stein*, Der gemischte Vertrag (Fn. 4), 175.

³² So auch *Vedder*, Die auswärtige Gewalt (Fn. 4), 226 ff.; *Stein*, Der gemischte Vertrag (Fn. 4), 175 ff., mit einer Bewertung einiger bereits abgeschlossener interner Durchführungsabkommen.

aa) Grundsätze

Bei gemischten Verträgen ist notwendigerweise zu unterscheiden:

- Handelt es sich um die Durchführung von Abkommensbestimmungen, die ausschließlich in der Kompetenz der Mitgliedstaaten liegen und für die der Gemeinschaft damit keine Abschlusskompetenz zusteht, so sind nur die Mitgliedstaaten – unter Ausschluss der Gemeinschaft – für die Durchführung zuständig, woran auch der Grundsatz nichts ändert, dass die EG völkerrechtlich in der Regel an den gesamten Vertrag gebunden ist³³. Dieser Schluss ergibt sich zwingend aus dem (erwähnten) Grundsatz, dass allein der Abschluss eines Abkommens nicht die Kompetenzverteilung zwischen Gemeinschaft und Mitgliedstaaten modifizieren können soll. Genau dies passierte aber, wollte man eine gemeinschaftliche Kompetenz zum Erlass von Durchführungsbestimmungen für solche Vorschriften oder gar eine „umgekehrte Sperrwirkung“ annehmen, da durch den Abschluss eines gemischten Vertrages die Gemeinschaft in Bereichen Kompetenzen an sich ziehen könnte, in denen sie ansonsten gerade nicht zuständig wäre. Weiter wird dieser Ansatz auch dadurch bestätigt, dass nicht in die Kompetenz der Gemeinschaft fallende Bereiche erst gar nicht integrierende Bestandteile des Gemeinschaftsrechts im genannten Sinn werden und damit auch keinen Anteil an den „Besonderheiten“ des Gemeinschaftsrechts, wie Vorrang und unmittelbare Wirkung, haben³⁴.
- Bei Vertragsbestimmungen gemischter Verträge, bei denen eine ausschließliche gemeinschaftliche Kompetenz anzunehmen ist, gelten notwendigerweise parallele Grundsätze wie bei nur durch die Gemeinschaft abgeschlossene Verträge³⁵.
- Wirklich relevant wird die Frage nach einer „umgekehrten Sperrwirkung“ und nach der Zuständigkeit zur Durchführung gemischter Verträge damit nur bei denjenigen Abkommensbestimmungen (und dies sind etwa im Umweltbereich die allermeisten), die (auch) in der Kompetenz der Gemeinschaft liegen.

Diesbezüglich ist zunächst festzuhalten, dass der Gemeinschaft jedenfalls eine konkurrierende Kompetenz zusteht, die entsprechenden Durchführungsbestimmungen zu erlassen, wobei sich der genaue Umfang dieser Kompetenz im Einzelnen nach den einschlägigen vertraglichen Vorschriften, die auch allgemein für den Binnenbereich heranzuziehen sind, richtet. M.a.W. kann der Abschluss eines völkerrechtlichen Vertrages jedenfalls nicht dazu führen, dass die Kompetenzen der Gemeinschaft im Binnenbereich im Zusammenhang mit der Durchführung des entsprechenden Vertrages ausgeweitet werden, etwa in dem Sinn, dass die Gemeinschaft im Zuge der Durchführung eines Vertrages Bestimmungen erlässt, für die ihr nach den einschlägigen Regeln des Binnenverhältnisses keine Kompetenz zukommt. Am Rande sei allerdings

³³ Zu diesem nur *Heintschel von Heinegg*, EUDUR I (Fn. 4), § 22, Rn. 38.

³⁴ Vgl. ausführlicher hierzu *Epiney/Gross*, in: EG-Kompetenzen (Fn. 1), 5 (34 ff.).

³⁵ S.o. III.1.a).

bemerkt, dass dieses Problem aus rechtlicher Sicht insofern zu relativieren ist, als ja schon die Außenkompetenzen – jedenfalls soweit es um die in unserem Zusammenhang relevanten impliziten Kompetenzen geht – entsprechend eingeschränkt sind, so dass keine im Verhältnis zur Binnenkompetenz „überschießende Außenkompetenz“ angenommen werden kann.

Darüber hinaus fragt es sich, ob und inwieweit der Gemeinschaft (auch) eine ausschließliche Kompetenz zum Erlass von Durchführungsmaßnahmen zur Erfüllung solcher völkervertragsrechtlicher Bestimmungen zusteht. Dies ist auch insofern problematisch, als es bei den relevanten Bestimmungen ja gerade um solche Bereiche geht, die zwar in der Regelungskompetenz der Gemeinschaft stehen, sie diese aber mangels ausschließlicher Außenkompetenz nicht allein ausüben darf, so dass hier die Mitgliedstaaten zu beteiligen sind. Deutlich wird damit, dass hier letztlich die Frage zur Debatte steht, ob und ggf. inwieweit der Abschluss völkerrechtlicher Verträge durch die Gemeinschaft (zusammen mit den Mitgliedstaaten) mit einer Kompetenzausübung der Gemeinschaft im internen Bereich in Bezug auf die Folgen dieser „Legiferierung“ für die mitgliedstaatlichen Kompetenzen gleichzusetzen ist, so dass auch durch den Abschluss gemischter Verträge eine abschließende Regelung eines bestimmten Bereichs erfolgen kann³⁶. Im Ergebnis ist diese Frage zu bejahen: Denn der Gemeinschaft steht ja die Kompetenz für die Regelung des entsprechenden Bereichs zu, so dass hier jedenfalls der Einwand nicht greift, der Abschluss des völkerrechtlichen Vertrages allein führte zu einer Modifikation der Regeln der Kompetenzverteilung zwischen Gemeinschaft und Mitgliedstaaten. Auch ist kein Grund erkennbar, die interne und externe Kompetenzausübung durch die Gemeinschaft hier unterschiedlich zu behandeln. Schließlich ist auf die Effektivität der abgeschlossenen völkerrechtlichen Vertragsbestimmungen, die ja integrierende Bestandteile des Gemeinschaftsrechts werden, hinzuweisen: Falls diese einen bestimmten Bereich abschließend regeln, brächte eine verbleibende Zuständigkeit der Mitgliedstaaten zur Durchführung solcher Regelungen die Gefahr mit sich, dass die effektive Wirkung dieser völker- und gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben durch (unterschiedliche und möglicherweise teilweise ineffektive) mitgliedstaatliche Vorschriften beeinträchtigt würde. Damit ist im Ergebnis davon auszugehen, dass die vertraglichen Bestimmungen insoweit eine „Sperrwirkung“ entfalten und die Mitgliedstaaten daher keine Durchführungsbestimmungen oder sonstige Maßnahmen in dem jeweiligen Bereich erlassen können, als die entsprechenden völkervertraglichen Bestimmungen das jeweilige Problem abschließend regeln wollen. Immerhin sei hier aber bemerkt, dass dies jedenfalls im Umweltbereich relativ selten sein dürfte, formulieren die

³⁶ Vgl. in diesem Zusammenhang auch *Heintschel von Heinegg*, EUDUR I (Fn. 4), § 22, Rn. 27, der darauf hinweist, dass die Ausschließlichkeit der Außenkompetenz der Gemeinschaft auch dadurch bewirkt werden könne, dass die Gemeinschaft im Bereich der konkurrierenden Außenkompetenzen einen völkerrechtlichen Vertrag abschließt.

völkerrechtlichen Verträge hier doch oft eher weite Vorgaben, die einen erheblichen Gestaltungsspielraum im Rahmen der Durchführung lassen, so dass nur selten von einem abschließenden Rahmen gesprochen werden kann. Jedenfalls ist die Frage, ob und inwieweit eine Regelung abschließend ist, nach denselben Grundsätzen wie im innergemeinschaftlichen Bereich zu beurteilen. Weiter und daran anschließend sei klargestellt, dass letztlich jeder einzelne Regelungsbereich auf seine Abgeschlossenheit zu untersuchen ist, so dass es in einem Vertrag durchaus Regelungen geben kann, die einen abschließenden Charakter aufweisen, und solche, bei denen dies nicht der Fall ist.

bb) Zur Abgeschlossenheit der Regelungen des Cartagena-Protokolls

Versucht man eine Anwendung der dargelegten Grundsätze auf das Cartagena-Protokoll, so ist zunächst festzuhalten, dass der Abschluss des Protokolls – wie auch der EuGH feststellte – in die (konkurrierende) Kompetenz der Gemeinschaft fällt; diese Aussage dürfte für alle Regelungen des Protokolls zutreffen, ist doch davon auszugehen, dass – was für die Reichweite der gemeinschaftlichen Kompetenz nach Art. 175 Abs. 1 EGV ausschlaggebend ist³⁷ – die Bestimmungen des Protokolls die Zielsetzungen des Art. 174 Abs. 1 EGV fördern³⁸. Daran anschließend ist bzw. war die Gemeinschaft – auf der Grundlage des Art. 175 Abs. 1 EGV – zweifellos auch befugt, auf Gemeinschaftsebene Durchführungsbestimmungen zu treffen, dies im Rahmen des Anwendungsbereichs des Art. 175 EGV. Es besteht kein Anlass zu der Annahme, dass die VO 1946/2003 diesen Rahmen verlassen hätte.

Weiter stellt sich aber im Anschluss an die obigen Ausführungen die Frage, ob und ggf. inwieweit die Gemeinschaft für den Erlass von Durchführungsbestimmungen zum Cartagena-Protokoll ausschließlich zuständig war, was sich danach beurteilt, ob die entsprechenden bereits bestehenden innergemeinschaftlichen Regelungen und das Cartagena-Protokoll selbst abschließende Regelungen enthalten. Es ist hier nicht der Ort, dieser Frage im Einzelnen nachzugehen, da dies eine detaillierte Analyse sowohl des gemeinschaftlichen Gentechnikrechts als auch des Cartagena-Protokolls implizierte, was im vorliegenden Rahmen nicht geleistet werden kann und soll. Im Übrigen ist diese Fragestellung angesichts des bereits erfolgten Erlasses einer Reihe von Durchführungsbestimmungen in der Gemeinschaft, insbesondere der VO 1946/2003, derzeit nicht mehr oder allenfalls sehr begrenzt praxisrelevant. Daher sei im Folgenden lediglich – im Sinne einer Illustration der erörterten Grundsätze – auf einige Eckpunkte des Cartagena-Protokolls³⁹, die für die Frage, ob und inwieweit dieses eine ausschließliche Regelung der betroffenen Bereiche nahe legen, hingewiesen:

³⁷ Vgl. *Astrid Epiney*, Gemeinschaftsrecht und Verbandsklage, NVwZ 1999, 485 (491 f.).

³⁸ Dieser Frage kann und soll jedoch hier nicht im Einzelnen nachgegangen werden.

³⁹ Umfassend zu diesem die Nachweise in Fn. 7.

- Zunächst sind die Verfahrensvorschriften bei der grenzüberschreitenden Verbringung von lebenden modifizierten Organismen (LMO) zur Freisetzung in die Umwelt zu erwähnen. Hier sieht das Protokoll das sog. AIA-Verfahren („Advance Informed Agreement Procedure“) vor, wobei das Herzstück im Grundsatz der vorherigen ausdrücklichen Zustimmung des Importstaats im Falle einer Einführung von LMO, auf die unter genau bestimmten Voraussetzungen in bestimmten Fällen verzichtet werden kann, zu sehen ist. Insgesamt legt eine nähere Betrachtung der hier einschlägigen Bestimmungen des Cartagena-Protokolls die Annahme nahe, dass dieser Aspekt einer abschließenden Regelung in dem Protokoll unterworfen wird. Denn letztlich geht es hier darum, im Anwendungsbereich dieses Verfahrens eine einheitliche Regelung zu treffen, dies gerade im Hinblick auf den in der Gemeinschaft besonders bedeutsamen grenzüberschreitenden Verkehr, so dass die von dem Verfahren erfassten Vorgänge auf Gemeinschaftsebene als abschließend geregelt anzusehen sind⁴⁰.
- Für die grenzüberschreitende Verbringung von LMO, die zur unmittelbaren Verwendung als Lebens- oder Futtermittel oder zur Verarbeitung vorgesehen sind, gelten aber im Vergleich zum AIA-Verfahren mildere, eigene Verfahrensvorschriften. Auch hier ist wohl – aus ähnlichen strukturellen Gründen wie beim AIA-Verfahren – grundsätzlich von einer abgeschlossenen Regelung des Verfahrens auszugehen.
- Weiter sieht der Kontrollmechanismus des Cartagena-Protokolls eine Risikoabschätzung nach bestimmten Grundsätzen vor. Angesichts der hier größtenteils verwandten eher unbestimmten Rechtsbegriffe und der damit einhergehenden Offenheit dieser Abschätzung dürfte hier das Vorliegen einer abgeschlossenen Regelung zu verneinen sein.
- Ähnliches dürfte im Ergebnis hinsichtlich der dem Protokoll zu entnehmenden Vorgaben über die Kennzeichnung von LMO gelten, die zwar teilweise recht präzise Vorgaben enthalten, andererseits aber den Vertragsstaaten einen weiten Handlungsspielraum einräumen.
- Weiter ist dem Protokoll für die notwendige Öffentlichkeitsbeteiligung nur ein sehr weiter Rahmen zu entnehmen, der sich letztlich auf die eher allgemeine Formulierung von Grundsätzen beschränkt, so dass hier keine abschließende Regelung anzunehmen ist.

c) Art. 10 EGV

⁴⁰ Diese Aussage gilt jedoch nur für den Anwendungsbereich und Regelungsbereich des Verfahrens; den Mitgliedstaaten steht es jedoch frei, hierüber hinausgehende Vorgaben vorzusehen, sofern die gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben eingehalten werden. Dies ergibt sich auch aus Art. 176 EGV. Hierzu im Einzelnen *Epiney/Gross*, in: EG-Kompetenzen (Fn. 1), 5 (18 ff.).

Selbst wenn die Mitgliedstaaten nach den dargelegten Grundsätzen zum Erlass von Durchführungsmaßnahmen befugt sind, können diese gleichwohl wegen des Verstoßes gegen andere gemeinschaftsrechtliche Vorschriften unzulässig sein. Von besonderer Bedeutung ist hier sicherlich Art. 10 EGV⁴¹: Danach dürfen mitgliedstaatliche Durchführungsmaßnahmen jedenfalls nicht die Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechts – hier der völkerrechtlichen Verträge als integrierende Bestandteile des Gemeinschaftsrechts, womit auch deutlich wird, dass diese Verpflichtung natürlich nur für diejenigen vertraglichen Bestimmungen von Bedeutung ist, zu deren Abschluss der Gemeinschaft eine Kompetenz zusteht – beeinträchtigen. Eine solche Beeinträchtigung kann in zwei unterschiedlichen Konstellationen gegeben sein:

- Zunächst kann die konkrete Ausgestaltung der Durchführungsmaßnahme eines Mitgliedstaats die Effektivität der entsprechenden vertraglichen Bestimmungen (oder auch anderer gemeinschaftsrechtlicher Vorschriften) beeinträchtigen. In einem solchen Fall ist dann nur (aber immerhin) diese konkrete Maßnahme unzulässig; grundsätzlich werden aber mitgliedstaatliche Durchführungsmaßnahmen nicht an sich ausgeschlossen.
- Es ist aber auch denkbar, dass der Erlass von Durchführungsmaßnahmen durch die Mitgliedstaaten grundsätzlich die Effektivität der fraglichen völkervertraglichen Bestimmungen beeinträchtigen kann und aufgrund des konkreten Inhalts des entsprechenden völkerrechtlichen Vertrages allein eine gemeinschaftliche Durchführungsmaßnahme die Effektivität der Abkommensverpflichtungen sicherzustellen vermag. Liegen diese Voraussetzungen vor, so ist es den Mitgliedstaaten im Ergebnis verwehrt, Durchführungsmaßnahmen zu treffen, so dass diese Konstellation im Ergebnis ähnliche Konsequenzen nach sich zieht, wie die Existenz einer ausschließlichen Gemeinschaftskompetenz. Diese Fallkonstellation wird aber allenfalls in Ausnahmefällen erfüllt sein; dass bereits der bloße Erlass einer Umsetzungsmaßnahme durch die Mitgliedstaaten die Wahrnehmung der gemeinschaftlichen Kompetenzen oder die Effektivität der vertraglichen Vorschriften beeinträchtigt, ist nur in besonderen Fallgestaltungen – wie etwa bei der Notwendigkeit einheitlicher Regelungen – denkbar.

d) Zusammenfassung

Insgesamt wird damit deutlich, dass sich die Zuständigkeit zum Erlass von Durchführungsmaßnahmen zu völkerrechtlichen Verträgen nach den „normalen“ Grundsätzen

⁴¹ Neben dem hier erörterten Aspekt ist Art. 10 EGV auch ganz allgemein bei der Durchführung völkerrechtlicher Verträge durch Mitgliedstaaten und Gemeinschaft zu beachten. Vgl. für eine Konkretisierung der diesbezüglichen Pflichten *Epiney*, LA Ress (Fn. 17), 11 ff.

bestimmt, die für die Ausübung innergemeinschaftlicher Befugnisse Anwendung finden⁴². Hintergrund dieses Grundsatzes ist der Umstand, dass allein durch den Abschluss völkerrechtlicher Verträge die innergemeinschaftliche Kompetenzverteilung nicht beeinträchtigt werden darf, so dass sich die Zuständigkeit zum Erlass ggf. erforderlicher „Durchführungsmaßnahmen“ zu völkerrechtlichen Verträgen nach den einschlägigen Regeln über die innergemeinschaftliche Kompetenzverteilung bestimmen muss.

Dies gilt grundsätzlich sowohl für Verträge mit als auch für solche ohne Bindungsklauseln⁴³, wobei zu beachten ist, dass bei nur die Mitgliedstaaten bindenden Abkommensbestimmungen eine Durchführung nach Maßgabe des nationalen Rechts erfolgt⁴⁴, sind doch die entsprechenden Bestimmungen erst gar nicht als integrierende Bestandteile des Gemeinschaftsrechts anzusehen⁴⁵.

Damit ist die Gemeinschaft immer dann zuständig, wenn sich aus dem Vertrag eine Kompetenz zum Erlass der entsprechenden Durchführungsmaßnahme ableiten lässt, wobei im Umweltbereich Art. 175 EGV im Vordergrund steht. Ausschließlicher Charakter kommt einer solchen Kompetenz immer dann zu, wenn der entsprechende Bereich abschließend auf Gemeinschaftsebene geregelt ist, wobei sich eine solche abschließende Regelung auch aus einem völkerrechtlichen Vertrag ergeben kann. Folglich sind – entsprechend der konkurrierenden Natur der Umweltkompetenzen⁴⁶ – die Mitgliedstaaten so lange zur Durchführung der Abkommen zuständig, als nicht die Gemeinschaft entsprechend tätig geworden ist⁴⁷. Insofern finden also dieselben Grundsätze wie in Bezug auf (sonstige) rein interne Regelungen Anwendung, so dass allein der Erlass von Durchführungsmaßnahmen auf Gemeinschaftsebene oder der Abschluss von Verträgen als solcher noch keine „Sperrwirkung“ für die Mitgliedstaaten entfaltet⁴⁸, sondern diese jedenfalls insoweit noch für den Erlass von Durchführungsmaßnahmen zuständig bleiben, als die Gemeinschaft den betreffenden Bereich nicht abschließend geregelt hat (durch Binnenregelungen oder völkerrechtliche Verträge) und die mitgliedstaatlichen Maßnahmen mit den gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben in Einklang stehen und diesen nicht ihre praktische

⁴² Ähnlich *Giorgio Gaja*, The European Community's Rights and Obligations under Mixed Agreements, in: David O'Keeffe/Henry G. Schermers (Hrsg.), *Mixed Agreements*, 1983, 133 (137); *Stein*, Der gemischte Vertrag (Fn. 4), 173 f.; *Christiaan Timmermans*, Organising Joint Participation of EC and Member States, in: Alan Dashwood/Christophe Hillion (Hrsg.), *The General Law of E.C. External Relations*, 2000, 239 (243); wohl auch *Eeckhout*, *External Relations* (Fn. 4), 220.

⁴³ Ähnlich *Vedder*, Die auswärtige Gewalt (Fn. 4), 226; offenbar a.A. *Stein*, Der gemischte Vertrag (Fn. 4), 175.

⁴⁴ *Vedder*, Die auswärtige Gewalt (Fn. 4), 226; *Stein*, Der gemischte Vertrag (Fn. 4), 175.

⁴⁵ Allenfalls könnte die Gemeinschaft in den jeweiligen Gebieten unabhängig von dem betreffenden Vertrag ganz „normales“ Sekundärrecht auf der Grundlage des Art. 175 EGV erlassen.

⁴⁶ Hinzuweisen ist aber in diesem Zusammenhang auch darauf, dass zur Durchsetzung der völkerrechtlichen Verträge ggf. auch andere Kompetenznormen als diejenige des Art. 175 EGV in Betracht kommen können.

⁴⁷ Der Erlass qualitativ oder quantitativ strengerer Maßnahmen gemäß Art. 176 EGV bleibt den Mitgliedstaaten jedoch vorbehalten. S. auch *Eberle*, Die EG als Partei internationaler Umweltschutzübereinkommen (Fn. 4), 240.

⁴⁸ Zumindest missverständlich insoweit *Eberle*, Die EG als Partei internationaler Umweltschutzübereinkommen (Fn. 4), 273.

Wirkung nehmen. Dieser Ansatz impliziert auch, dass die Frage, ob und inwieweit auf gemeinschaftsrechtlicher Ebene (bereits) eine abgeschlossene Regelung vorliegt, (auch) in Anknüpfung an die inhaltliche Tragweite bereits bestehender Gemeinschaftsregelungen zu bestimmen ist.

Vor diesem Hintergrund wird auch deutlich, dass die Diskussion um die „umgekehrte AETR-Rechtsprechung“ im Sinn einer Sperrwirkung des Abschlusses völkerrechtlicher Verträge durch die Gemeinschaft für die Mitgliedstaaten⁴⁹ insofern teilweise zu „global“ geführt wird, als es nicht um „die“ Sperrwirkung im Sinne der Beantwortung der aufgeworfenen Frage durch „ja“ oder „nein“ geht, sondern die Rückwirkungen des Abschlusses völkerrechtlicher Verträge durch die Gemeinschaft auf der Grundlage der genauen Ausgestaltung der jeweiligen vertraglichen Bestimmungen zu ermitteln ist, so dass eine derartige Sperrwirkung nur (aber immerhin) in dem Maß anzunehmen ist, wie sich aus den jeweiligen vertraglichen Bestimmungen – immer unter der Voraussetzung, dass die Gemeinschaft für deren Abschluss kompetent ist – eine abschließende Regelung ergibt; weiter ist daran zu erinnern, dass Durchführungsmaßnahmen der Mitgliedstaaten jedenfalls nicht die Wirksamkeit der völkerrechtlichen Bestimmungen beeinträchtigen dürfen.

Eine allgemeine „Sperrwirkung“ allein durch den Abschluss eines völkerrechtlichen Vertrages mit der Folge, dass die Mitgliedstaaten in den durch den Vertrag geregelten Bereichen gar nicht mehr tätig werden könnten, muss von vornherein ausscheiden: Denn dadurch würde ja gerade die Kompetenzverteilung zwischen Gemeinschaft und Mitgliedstaaten allein durch den Abschluss eines völkerrechtlichen Abkommens modifiziert.

2. *Zur Existenz einer gemeinschaftsrechtlichen Pflicht zur Durchführung völkerrechtlicher Verträge*

Hat die Gemeinschaft einen völkerrechtlichen Vertrag abgeschlossen, so entfaltet dieser bindende Wirkung für die Gemeinschaft, ihre Organe sowie die Mitgliedstaaten, für letztere aufgrund des Umstandes, dass die völkerrechtlichen Verträge mit ihrem Inkrafttreten für die Gemeinschaft integrierende Bestandteile des Gemeinschaftsrechts werden⁵⁰. Diese Bindungswirkung impliziert in den Fällen, in denen dies notwendig ist, also durch den Vertrag aufgegeben wird, eine Pflicht zur Durchführung der jeweiligen vertraglichen Bestimmungen, sei es durch die Gemeinschaft, sei es durch die Mitgliedstaaten. Noch nicht beantwortet ist damit aber die – in der Rechtsprechung soweit ersichtlich noch nicht erörterte – Frage, ob und inwieweit eine (gemeinschaftsrechtliche) Durchführungspflicht gerade der

⁴⁹ Vgl. Eberle, Die EG als Partei internationaler Umweltschutzübereinkommen (Fn. 4), 241 ff.; s. auch Neuwahl, CMLR 1996 (Fn. 28), 667 (676); Nanette A. Neuwahl, Joint Participation in International Treaties and the Exercise of Power by the EEC and its Member States: Mixed Agreements, CMLRev. 1991, 717 (730 f.).

⁵⁰ Vgl. im Einzelnen Epiney/Gross, in: EG-Kompetenzen (Fn. 1), 5 (31 ff.); Epiney, EuZW 1999 (Fn. 26), 5 ff.

Gemeinschaft anzunehmen ist. Relevant und problematisch ist diese Frage in den Bereichen der konkurrierenden Kompetenzen: Denn kommt der Gemeinschaft nach den oben entwickelten Kriterien⁵¹ eine ausschließliche Kompetenz zu, geht mit dieser Kompetenz quasi als Korrelat auch die Verpflichtung einher, die notwendigen Durchführungsmaßnahmen zu erlassen, können doch die Mitgliedstaaten nicht tätig werden. In den Bereichen allerdings, in denen keine ausschließliche Durchführungskompetenz der Gemeinschaft anzunehmen ist, fragt es sich, ob die Gemeinschaft in den Bereichen, in denen ihr innergemeinschaftlich eine Kompetenz zukommt, nicht nur berechtigt, sondern auch verpflichtet ist, Durchführungsbestimmungen zu erlassen, die dann die Mitgliedstaaten verpflichten, den Vorgaben der jeweiligen Konvention nachzukommen.

Auf den ersten Blick könnte diese Frage allgemein verneint werden: Denn sobald die Gemeinschaft nicht tätig wird, bleiben ja – wie erörtert⁵² – grundsätzlich die Mitgliedstaaten zuständig, so dass man argumentieren könnte, dass in diesen Fällen die Mitgliedstaaten eben die entsprechenden Maßnahmen zu treffen hätten, um den einschlägigen völkerrechtlichen Verpflichtungen nachzukommen und für die Gemeinschaft letztlich kein Handlungsbedarf bestünde. Auf der anderen Seite könnte auch genau die entgegen gesetzte Ansicht vertreten werden, dies unter Hinweis auf den sicherlich bestehenden völkerrechtlich verbindlichen Charakter der betreffenden vertraglichen Bestimmungen, der es eben nahe legen könnte, die Gemeinschaft zu verpflichten, umfassend die Durchführung der völkervertragsrechtlichen Bestimmungen sicherzustellen⁵³.

Versucht man eine Annäherung an die Problematik, so ist zunächst festzuhalten, dass sowohl die Gemeinschaft als auch die Mitgliedstaaten Vertragsparteien sind und damit

⁵¹ S.o. III.1.

⁵² S.o. III.1.

⁵³ So offenbar – ohne das Problem jedoch zu vertiefen – *Christian Tomuschat*, in: Hans von der Groeben/Jürgen Schwarze (Hrsg.), Vertrag über die Europäische Union und Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft. Kommentar, 6. Aufl., 2004, Art. 300, Rn. 82; ähnlich auch *Kirsten Schmalenbach*, in: Christian Calliess/Matthias Ruffert (Hrsg.), Kommentar zu EU-Vertrag und EG-Vertrag, 2. Aufl., 2002, Art. 300, Rn. 48. Interessant ist in diesem Zusammenhang die Sichtweise der Kommission in Bezug auf die sich aus der sog. Aarhus-Konvention über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten ("Aarhus-Konvention"), vgl. ILM 38 (1999), 517 ff., ergebenden Verpflichtungen: Die Kommission geht hier offenbar allgemein davon aus, dass die Gemeinschaft als solche verpflichtet ist, den Vorgaben der Aarhus-Konvention nachzukommen, vgl. Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen, KOM (2000) 402 endg., 5, wo sie ganz allgemein in Bezug auf den Zugang zu Umweltinformationen festhält, dass "Gemeinschaftsmaßnahmen notwendig (sind), um den internationalen Verpflichtungen nachzukommen, die die Gemeinschaft mit der Unterzeichnung des Übereinkommens von Aarhus eingegangen ist, und um der Gemeinschaft die Ratifizierung des Abkommens zu ermöglichen". Sodann fährt sie fort: "Falls die Gemeinschaft untätig bliebe, könnte sie das Übereinkommen von Aarhus nicht ratifizieren, also ihren internationalen Verpflichtungen nicht nachkommen" (6). Diese Formulierung ist so zumindest ungenau, besteht doch keine völkerrechtliche Pflicht zur Ratifizierung. Im Übrigen hätte sich hier schon eine Auseinandersetzung mit der Frage aufgedrängt, warum denn die Gemeinschaft verpflichtet ist, den Zugang zu Umweltinformationen auch auf mitgliedstaatlicher Ebene sicherzustellen. S. auch die parallelen Ausführungen im Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme und zur Änderung der RL 85/337 und RL 96/61, KOM (2000) 839 endg., 4.

völkerrechtlich zum Erlass der notwendigen Durchsetzungsmaßnahmen verpflichtet sind. Weiter sind sowohl Mitgliedstaaten als auch Gemeinschaft aufgrund von Art. 10 EGV zu diesbezüglicher Information und Konsultation verpflichtet⁵⁴. Ansonsten ist aber wohl zu differenzieren:

- Soweit es um Sachverhalte geht, die bis zum Abschluss des völkerrechtlichen Vertrages allein durch mitgliedstaatliches Recht geregelt sind bzw. waren, dürfte lediglich aus dem Abschluss des völkerrechtlichen Vertrages (auch) durch die Gemeinschaft keine Pflicht abzuleiten sein, hier umfassend für die Durchführung zu sorgen. Eine solche könnte sich allenfalls aus der auf völkerrechtlicher Ebene eingegangenen und damit auch auf gemeinschaftsrechtlicher Ebene relevanten vertraglichen Verpflichtung ergeben. Ein solcher Schluss ist aber insofern zu weitgehend und geht letztlich über die rechtliche Tragweite der eingegangenen völkerrechtlichen Pflicht hinaus, als das Völkerrecht ja gerade nicht vorgibt, auf welche Weise die eingegangenen Verpflichtungen erfüllt werden; dies ist vielmehr Sache der Vertragsparteien, so dass es in der EU durchaus denkbar ist, dass die entsprechenden Durchführungsvorschriften auf mitgliedstaatlicher Ebene erlassen werden. M.a.W. dürfte die Beteiligung der Gemeinschaft an einem völkerrechtlichen Vertrag grundsätzlich nicht die Frage präjudizieren, wer auf innergemeinschaftlicher Ebene zur Durchführung berechtigt und verpflichtet ist, sind der eingegangenen vertraglichen Bindung doch keine diesbezüglichen Vorgaben zu entnehmen. Dieser Ansatz wird durch einen Blick auf das die Frage der Kompetenzausübung regelnde Subsidiaritätsprinzip (Art. 5 Abs. 2 EGV) bestätigt: Diese Bestimmung unterstellt doch die Ausübung konkurrierender gemeinschaftlicher Kompetenzen gewissen, hier nicht im Einzelnen zu erörternden Voraussetzungen; nähme man jetzt eine allgemeine Pflicht der Gemeinschaft an, alle völkerrechtlichen Verträge, für deren Abschluss ihr eine konkurrierende Kompetenz zukommt, gleich auch umfassend durchzuführen, käme es notwendigerweise gar nicht mehr auf das Vorliegen der Voraussetzungen des Subsidiaritätsprinzips an, so dass dieses ausgehebelt würde. Ein solcher Schluss widerspräche aber dem Grundsatz, dass allein der Abschluss eines völkerrechtlichen Vertrages nicht zu einer Modifikation der innergemeinschaftlichen Kompetenzverteilung und – was hier relevant ist – der innergemeinschaftlichen Regelungen über die Ausübung der Kompetenzen führen darf⁵⁵.

⁵⁴ Hierzu im Einzelnen *Epiney*, LA Ress (Fn. 17), 11 ff.

⁵⁵ Allerdings sind die Mitgliedstaaten dann ggf. verpflichtet, die jeweiligen völkerrechtlichen Verträge durchzuführen, dies auch auf der Grundlage des Gemeinschaftsrechts. S. EuGH, Rs. C-13/00 (Kommission/Irland), Slg. 2002, I-2943, Rn. 15, wo der EuGH festhält, dass die Mitgliedstaaten dadurch, dass sie für die Einhaltung der Verpflichtungen aus einem von den Gemeinschaftsorganen geschlossenen Abkommen sorgen, im Rahmen der Gemeinschaftsordnung gegenüber der Gemeinschaft eine Pflicht erfüllen. Diese Aussage des EuGH impliziert im Übrigen, dass es keine umfassende Pflicht der Gemeinschaft, alle Durchführungsmaßnahmen zu treffen, geben kann, kämen doch ansonsten die Mitgliedstaaten erst gar nicht zum Zuge. S. in diesem Zusammenhang auch *Eeckhout*, External Relations

- Anders ist die Sachlage jedoch dann gelagert, wenn der völkerrechtliche Vertrag bzw. Teile desselben effektiv nur durch die Gemeinschaft durchgeführt werden können: Hier folgt aus der Verbindlichkeit des Vertrages für die Gemeinschaft zwingend insoweit deren Pflicht zur Durchführung. Dies wird regelmäßig bei auf der Gemeinschaftsebene selbst zu regelnden Sachverhalten der Fall sein, wie z.B. der Zugang zu bei gemeinschaftlichen Behörden vorhandenen Umweltinformationen, kann aber auch bei sonstigen Regelungen gegeben sein, etwa dann, wenn die Effektivität völkervertragsrechtlicher Regelungen einen gemeinschaftsweiten Rahmen bedingt.
- Schließlich ist noch auf eine dritte Konstellation, die letztlich zwischen den beiden bereits erwähnten anzusiedeln ist, hinzuweisen: Sobald die Gemeinschaft in einem bestimmten Bereich, der auch Aspekte betrifft, die durch den durchzuführenden völkerrechtlichen Vertrag geregelt werden, tätig geworden ist oder tätig wird, ist sie insoweit eben auch verpflichtet, die Vorgaben der jeweiligen Konvention zu beachten und in den Rechtssetzungsakten zu berücksichtigen. Denn insoweit sind eben etwa die entsprechenden innerstaatlichen Sachverhalte – z.B. Genehmigungsverfahren o.ä. – durch gemeinschaftsrechtliche Vorgaben determiniert, so dass diese zumindest grundsätzlich eben auch den Anforderungen der jeweiligen Konvention entsprechen müssen, bestünde doch ansonsten die Gefahr, dass eine gemeinschaftsrechtskonforme Umsetzung der in den jeweiligen Rechtsakten enthaltenen Vorgaben mit einer Beachtung der sich aus den völkerrechtlichen Verträgen der Gemeinschaft ergebenden Verpflichtungen in Konflikt gerät. Zudem könnte man argumentieren, dass die Gemeinschaft jedenfalls immer dann zum Tätigwerden verpflichtet ist, wenn sie selbst in dem entsprechenden Gebiet gesetzgeberisch aktiv wird und den Mitgliedstaaten bestimmte Verpflichtungen auferlegt. Nur am Rande sei erwähnt, dass für eine Berücksichtigung der sich aus den völkerrechtlichen Verträgen ergebenden Verpflichtungen schon auf Gemeinschaftsebene – jedenfalls im Falle des Tätigwerdens der Gemeinschaft – ebenfalls die Erwägung spricht, dass damit eine einheitlichere Anwendung der gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben sichergestellt werden kann. Schließlich und vor allem spricht für diese Sicht die Überlegung, dass immer dann, wenn die Gemeinschaft im Anwendungsbereich von durch die Gemeinschaft abgeschlossenen völkerrechtlichen Verträgen tätig wird, sie auch in diesem Maß sicherstellen muss, dass die Vorgaben der Konventionen gemeinschaftsweit beachtet werden, würden doch die völkerrechtlichen Verträge ansonsten an Effektivität einbüßen.

Insgesamt sprechen also die besseren Argumente dafür, dass die Gemeinschaft im Falle ihres gesetzgeberischen Tätigwerdens im Anwendungsbereich von für sie verbindlichen völkerrechtlichen Verträgen deren Vorgaben auch zu beachten hat. Der

(Fn. 4), 220, der bezugnehmend auf das Urteil in der Rs. C-13/00 darauf hinweist, dass völkerrechtliche Abkommen der EG den Mitgliedstaaten sehr wohl (gemeinschaftsrechtliche) Pflichten auferlegen können.

Anwendungsbereich einer Konvention dürfte dabei immer schon dann betroffen sein, wenn die Gemeinschaft auf dem jeweiligen Gebiet gesetzgeberisch tätig wird. Konkret kann dies auch die Modifikation bereits bestehender gemeinschaftlicher Regelungen, die nicht den Anforderungen völkerrechtlicher Verträge entsprechen, implizieren⁵⁶.

IV. Schluss

Die Ausführungen haben deutlich gemacht, dass die Frage der rechtlichen Parameter, die für die Durchführung von durch die Gemeinschaft abgeschlossenen völkerrechtlichen Verträgen maßgeblich sind, nach den auch im Binnenbereich einschlägigen Grundsätzen zu beantworten ist: Zentral ist die Frage der Existenz abschließender Regelungen und die Beachtung des Art. 10 EGV. Insofern sind auch Parallelen zu den für die Ermittlung der Existenz ausschließlicher Kompetenzen der Gemeinschaft im Außenbereich maßgeblichen Kriterien zu verzeichnen, wobei die Aussage, dass die Kompetenz zur Durchführung völkerrechtlicher Verträge ebenso ausgestaltet sei wie die Umweltaußenkompetenzen⁵⁷ insofern irreführend ist, als aus dogmatischer Sicht hier nicht an die Außen-, sondern an die Binnenkompetenzen angeknüpft wird. Die Frage nach der Abgeschlossenheit innergemeinschaftlicher Regelungen erhält somit eine zusätzliche Bedeutung (über die Begründung ausschließlicher Außenkompetenzen hinaus) und wird im Übrigen durch die Frage nach der Abgeschlossenheit völkervertragsrechtlicher Bestimmungen „ergänzt“.

Die Schwierigkeiten in der Praxis werden in der Regel darin liegen, die Existenz dieser Abgeschlossenheit zu eruieren, wobei immerhin anzumerken ist, dass eine solche Abgeschlossenheit bei völkerrechtlichen Verträgen im Umweltbereich eher die Ausnahme, denn die Regel darstellen dürfte. Im Übrigen wird im Umweltbereich regelmäßig eine konkurrierende Kompetenz zur Durchführung völkerrechtlicher Verträge auf der Grundlage von Art. 175 Abs. 1 EGV bestehen, so dass die Gemeinschaft entsprechend tätig werden kann. Dies wird jedenfalls immer dann zumindest sachdienlich sein, wenn den Mitgliedstaaten für die Durchführung ein gewisser Rahmen vorgegeben werden soll. Das Beispiel des Cartagena-Protokolls hat zudem gezeigt, dass es durchaus auch Bereiche gibt, in denen dem einschlägigen völkerrechtlichen Vertrag zumindest in gewissen Teilen abschließende Vorgaben zu entnehmen sind, was auch einer der Hintergründe für die Durchführung des Protokolls in einer Verordnung (VO 1946/2003) dargestellt haben dürfte, neben der Erwägung, dass ein einheitliches System geschaffen werden sollte.

⁵⁶ Ein Beispiel aus der Praxis ist hier die Modifikation der Umweltinformationsrichtlinie bzw. deren Neufassung im Zuge der Durchführung der bereits erwähnten Aarhus-Konvention (Fn.).

⁵⁷ Vgl. Eberle, Die EG als Partei internationaler Umweltschutzübereinkommen (Fn. 4), 240. Unklar insofern auch EuGH, Beschluss 1/78 (Internationale Atomenergieorganisation), Slg. 1978, 2151, Ziff. 36.